



You have downloaded a document from
RE-BUS
repository of the University of Silesia in Katowice

Title: Problematyka klauzul generalnych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego

Author: Maciej Tarasek

Citation style: Tarasek Maciej. (2016). Problematyka klauzul generalnych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. W: L. Zacharko (red.), "Klauzule generalne w prawie krajowym i obcym" (S. 233-242). Katowice : Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIwersYTET ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

Maciej Tarasek

Problematyka klauzul generalnych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego

Zagadnienia wstępne

Rozważania na temat problematyki klauzul generalnych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego poprzedzić należy uwagami terminologicznymi. W piśmiennictwie dominuje dwojakie rozumienie tego terminu¹: jako przepisy, które w swych tekstach zawierają określonego rodzaju zwroty, lub też jako same zwroty o niedookreślonym charakterze. Problem sprowadza się więc do tego, czy klauzulą generalną nazwać cały przepis prawny, czy też tylko określony zwrot. W dalszych rozważaniach przyjęto, że klauzulami generalnymi są wszystkie te zwroty zawarte w tekstach prawnych, które odsyłają do kryteriów pozaprawnych, jak bowiem ujął to Trybunał Konstytucyjny, „klauzule generalne wyróżniają się spośród zwrotów niedookreślonych tym, że odsyłają do systemu ocen czy norm o charakterze pozaprawnym”².

Trybunał Konstytucyjny w swojej praktyce orzeczniczej najczęściej ma do czynienia z klauzulami generalnymi w dwóch przypadkach: (i) orzekania o konstytucyjności klauzuli generalnej zawartej w przepisach ustawodawstwa zwykłego oraz (ii) stosowania klauzul generalnych zawartych w treści samej Konstytucji RP z 1997 r.

¹ J. Kaczor: *Z problematyki klauzul generalnych w Konstytucji RP*. W: *Z zagadnień teorii i filozofii prawa. Konstytucja*. Red. A. Bator. Wrocław 1999, s. 155 i nast.

² Wyrok z dnia 17 października 2000 r., sygn. SK 5/99.

Kontrola konstytucyjności klauzul generalnych zawartych w ustawach zwykłych

Jednym z głównych zadań Trybunału Konstytucyjnego jest orzekanie w sprawie zgodności ustaw z Konstytucją (art. 188 pkt 1 Konstytucji RP). Istota kontroli norm sprowadza się do orzekania o hierarchicznej zgodności norm prawnych niższego rzędu z normami prawnymi wyższego rzędu i do eliminowania tych pierwszych z systemu obowiązującego prawa w razie stwierdzenia braku takiej zgodności. Jednym z kryteriów zgodności stosowanych przez sądy konstytucyjne jest tzw. zgodność materialna, w ramach której badana jest treściowa zgodność regulacji zawartej w akcie niższym z regulacjami zawartymi w aktach wyższych³.

W związku z wyżej opisaną kompetencją Trybunał Konstytucyjny już kilkakrotnie wypowiadał się na temat konstytucyjności klauzul generalnych wprowadzanych do ustawodawstwa zwykłego. Na tym tle można wyprowadzić kilka zasadniczych uwag co do funkcjonowania klauzul generalnych w systemie prawa.

Trybunał jako jedną z naczelných zasad prawodawstwa traktuje nakaz określoności przepisów prawnych, który należy rozumieć jako wymóg sformułowania tych przepisów w sposób zapewniający dostateczny stopień precyzji w ustaleniu ich znaczenia i skutków prawnych. Zasada ta stanowi element szerszej zasady ochrony zaufania obywatela do państwa, wynikającej z treści przepisu art. 2 Konstytucji RP⁴. Na jej podstawie Trybunał wyprowadza zakaz formułowania przepisów niejasnych i nieprecyzyjnych, co z kolei wiąże się z nakazem ostrożnego posługiwania się wszelkiego rodzaju zwrotami niedookreślonymi, zatem także klauzulami generalnymi⁵. Niemniej Trybunał zdaje sobie sprawę z tego, że nie da się nigdy całkowicie wyeliminować tego rodzaju zwrotów z przepisów prawa obowiązującego⁶. Jednak w żadnym wypadku klauzule generalne nie mogą być traktowane po prostu jako jeden z przejawów posługiwania się przez prawodawcę zwrotami niedookreślonymi. Tego rodzaju klauzule wyróżniają się bowiem spośród innych zwrotów niedookreślonych tym, że odsyłają, jak już wcześniej zauważono, do systemu ocen czy norm o charakterze pozaprawnym.

³ L. Garlicki: *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*. Warszawa 2010, s. 370.

⁴ Por. orzeczenia: z dnia 19 czerwca 1992 r., sygn. U. 6/92, z dnia 1 marca 1994 r., sygn. U. 7/93, z dnia 26 kwietnia 1995 r., sygn. K. 11/94.

⁵ Por. wyroki TK: z dnia 7 stycznia 2004 r., sygn. K 14/03, z dnia 3 czerwca 2003 r., sygn. K 43/02, z dnia 11 grudnia 2002 r., sygn. SK 27/01, z dnia 30 października 2001 r., sygn. K 33/00, z dnia 17 października 2000 r., sygn. SK 5/99, z dnia 4 października 2000 r., sygn. P 8/00, z dnia 15 września 1999 r., sygn. K 11/99.

⁶ Zwrócono na to uwagę np. w wyroku z dnia 15 września 1999 r., sygn. K. 11/99, oraz w wyroku z dnia 14 grudnia 1999 r., sygn. SK 14/98.

W ocenie Trybunału, znaczenie klauzul generalnych uwidacznia się zwłaszcza wtedy, gdy chodzi o kształtowanie ładu gospodarczego. Umożliwiają one uelastycznienie przepisów, tym samym cały system staje się bardziej dynamiczny, a zarazem unika się nadmiernej formalizacji obrotu gospodarczego⁷. Co więcej, brak takiego rodzaju klauzul w wielu przypadkach mógłby prowadzić do rozstrzygnięć formalnie zgodnych z prawem, ale w konkretnych stanach faktycznych niesłusznych, ponieważ nieuwzględniających w rozstrzyganym przypadku uniwersalnych wartości składających się na pojęcie sprawiedliwości⁸.

Akceptując więc możliwość stosowania klauzul generalnych, Trybunał wprowadza kryteria, które pozwalają uznać, że tego rodzaju zwroty nieokreślone nie naruszają zasad prawidłowej legislacji wynikających z Konstytucji RP, które są funkcjonalnie związane z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochroną zaufania do państwa i prawa.

Pierwsze z kryteriów można nazwać kryterium przewidywalności. Przede wszystkim w orzecznictwie Trybunału podkreśla się, że w przypadku stosowania klauzul generalnych istotna jest możliwość przewidzenia przez adresata sposobu zastosowania takiej klauzuli przez sąd, przy założeniu, że chodzi o taki sposób stosowania klauzuli, który daje możliwość samodzielnej oceny szans uzyskania korzystnego dla siebie rozstrzygnięcia⁹. W praktyce chodzi więc o to, czy istnieje — w niezbędnym minimalnym zakresie — ustabilizowany zespół kryteriów wypracowanych w orzecznictwie, według których te klauzule mają być stosowane. Istnienie takich kryteriów pozwala na skonstruowanie przewidywalnej „linii oceniania”, jakiej można oczekiwać od sądów. Służąc zatem zapewnieniu bezpieczeństwa prawnego w obrocie, zespół takich kryteriów stwarza zarazem ramy, w jakich istnienie klauzul generalnych mieści się w systemie państwa prawnego. Klauzula ze swej istoty odsyła do kryteriów pozaprawnych, jednak odesłanie to musi być przewidywalne dla adresata przepisu. Jednostka nie może więc w żadnym wypadku być zaskoczona interpretacją klauzuli generalnej.

Drugie kryterium stawia wymóg dostatecznej określoności klauzuli generalnej. Każda regulacja prawna, dająca organowi państwowemu uprawnienie do wkraczania w sferę praw i wolności obywatelskich, musi spełnić wymóg dostatecznej określoności¹⁰. W kontekście klauzul generalnych należy jednakże pamiętać, że w ich przypadku siłą rzeczy mamy do czynienia z unormowaniami odsyłającymi do ocen pozaprawnych o nieostrym zakresie znaczeniowym — dlatego też wymóg dostatecznej określoności musi uwzględniać istotne cechy klauzul generalnych oraz niezbędność ich istnienia w systemie prawa. Posługiwanie się przez prawodawcę klauzulami odsyłającymi do funkcjonujących

⁷ Tak w wyroku z dnia 7 grudnia 1999 r., sygn. K. 6/99.

⁸ Por. M. Safjan: *Klauzule generalne w prawie cywilnym (przyczynek do dyskusji)*. „Państwo i Prawo” 1990, z. 11, s. 51.

⁹ Wyrok z dnia 17 października 2000 r., sygn. SK 5/99.

¹⁰ Tak orzeczenie z dnia 19 czerwca 1992 r., sygn. U 6/92.

w społeczeństwie przekonania i ocen spełnia warunki prawidłowego tworzenia prawa w państwie prawnym¹¹.

Trybunał wypracował także koncepcję, zgodnie z którą naruszenie wymagania dostatecznej określoności oraz przewidywalności orzeczenia sądu przy zastosowaniu klauzuli generalnej może wystąpić w trzech sytuacjach. Po pierwsze, gdyby przesłanki rozumienia tej klauzuli generalnej miały nie tylko obiektywny, ale i subiektywny charakter. Sytuacja, w której interpretacja klauzuli generalnej opiera się także na indywidualnym stanowisku organu stosującego prawo, nie może zostać zaakceptowana w demokratycznym państwie prawa. Po drugie, gdyby treść klauzuli generalnej nie stwarzała dostatecznych gwarancji, że jej interpretacja orzecznicza stanie się jednolita i ścisła, tak aby była zapewniona możliwość przewidzenia określonego rozstrzygnięcia. Jeżeli więc klauzula generalna będzie pozwalała na jej niejednorodną wykładnię, to stosowanie przez prawodawcę takiego zwrotu będzie musiało zostać uznane za sprzeczne z Konstytucją RP. Po trzecie wreszcie, gdyby z brzmienia klauzuli generalnej można było wyprowadzać uprawnienia prawotwórcze sądów. Przepis, który nadawałby sędziemu prawo do samoistnego nadawania nowej treści przepisowi zawierającemu klauzulę generalną, naruszałby treść ustawy zasadniczej.

Przytoczona koncepcja znalazła pełne zastosowanie w wyroku Trybunału dotyczącego klauzuli obejścia prawa podatkowego. Zakwestionowany przepis art. 24b § 1 Ordynacji miał następujące brzmienie: „Organy podatkowe i organy kontroli skarbowej, rozstrzygając sprawy podatkowe, pominą skutki podatkowe czynności prawnych, jeżeli udowodnią, że z dokonania tych czynności nie można było oczekiwać innych istotnych korzyści niż wynikające z obniżenia wysokości zobowiązania podatkowego, zwiększenia straty, podwyższenia nadpłaty lub zwrotu podatku”. W orzeczeniu dotyczącym tej sprawy¹² Trybunał podkreślał, że użyta klauzula generalna wprowadza zagrożenie braku jej przewidywalności, co przejawiało się w trzech elementach. Po pierwsze, przesłanki interpretacji tego zwrotu niedookreślonego determinowane są elementami subiektywnymi. Z kolei im większe pole do zindywidualizowanej interpretacji danego pojęcia, tym większa groźba nieprzewidywalności rozstrzygnięć podejmowanych na jego podstawie. Po drugie, naruszona została zasada, zgodnie z którą wykorzystywaniu zwrotów niedookreślonych powinna towarzyszyć konieczność nadania im takiej treści, która zagwarantuje jednolitość linii orzeczniczej. W tym wypadku stworzenie jednolitego stanowiska organów stosujących zakwestionowany przepis byłoby niemożliwe. Ponadto, po trzecie, nie zostało zapewnione, że ustalenie treści pojęć nieostrych zastosowanych w danej regulacji nie stanie się udziałem organów stosujących te przepisy, co może w konsekwencji prowadzić do nie-

¹¹ Por. także orzeczenie z dnia 7 czerwca 1994 r., sygn. K. 17/93.

¹² Wyrok z dnia 11 maja 2004 r., sygn. K. 4/03.

dozwolonego prawotwórstwa ze strony tych organów. Odnosząc te zastrzeżenia do treści cytowanego przepisu Ordynacji podatkowej, Trybunał stwierdził, że z tego punktu widzenia regulacja budziła zasadnicze wątpliwości i zastrzeżenia. Zwroty w rodzaju: „nie można było oczekiwać”, „inne istotne korzyści”, „korzyści wynikające z obniżenia wysokości zobowiązania”, zdecydowanie nie pozwalały na przyjęcie, że „ich interpretacja orzecznicza będzie rzeczywiście jednolita i ścisła”, oraz że „z ich brzmienia nie będzie można wyprowadzić uprawnienia prawotwórczego organów stosujących”. Wspomniane wcześniej zastrzeżenie, aby przepis operujący zwrotami niedookreślonymi nie stał się przedmiotem prawotwórczej działalności organów stosujących prawo, sformułował uprzednio Trybunał Konstytucyjny przede wszystkim w odniesieniu do unormowań stosowanych przez sądy¹³. W wypadku kwestionowania klauzuli obejścia prawa podatkowego w pierwszej kolejności do takiej interpretacji uprawnione zostają nie sądy, ale organy administracji, co nawet wobec dokonanej rozbudowy sądowej kontroli ich działalności nie umniejsza negatywnego wydźwięku ustanowionej konstrukcji. Poważne wątpliwości nasuwało także już samo językowe wyrażenie przesłanek warunkujących uznanie, że w danej sytuacji doszło do obejścia prawa podatkowego. Przepis stanowił bowiem między innymi o innych istotnych korzyściach niż korzyści wynikające z obniżenia, zwiększenia straty, podwyższenia nadpłaty lub zwrotu. Oznacza to w konsekwencji, że czynność prawna podatnika przynieść winna nie tylko korzyści w postaci obniżenia, zwiększenia straty, podwyższenia nadpłaty lub zwrotu, i nie tylko korzyści wynikające z tych poprzednich, ale jeszcze jakieś dalsze — bliżej nieokreślone — istotne korzyści, które w ogóle nie wiążą się już ze skutkami podatkowymi. Nawet jednak wykazanie innej korzyści (niż wskazane) nadal naraża podatnika na zarzut, że nie jest to korzyść w ocenie organu podatkowego istotna, a tylko taka uwalnia z zastosowania mechanizmu zaskarżonego przepisu Ordynacji podatkowej. Była to zdecydowanie zbyt daleko idąca przesłanka, utrudniająca podatnikowi obronę przed zarzutem obejścia prawa podatkowego, a nawet mogąca taką obronę całkowicie uniemożliwić. Na tle ustawowego zwrotu „inne istotne korzyści” rodziły się także dalsze wątpliwości interpretacyjne. Jeżeli brane byłoby po uwagę nie tylko prawne bądź ekonomiczne korzyści (a przepis pozwalał na taką interpretację), to niemożliwa byłaby ich ocena przez podmiot zewnętrzny wobec stron danej czynności prawnej. Dodatkowo nie było wiadomo, jaki należałoby przyjąć „czasowy układ odniesienia” do oceny osiągnięcia przez podatnika „innych istotnych korzyści”. Nie ulega bowiem żadnej wątpliwości, że to, co wydaje się korzyścią na początku prowadzonej przez podatnika działalności, nie musi być nią w jej trakcie lub po jej zakończeniu. W przypadku czynności wielostronnych nasuwała się wątpliwość co do podmiotowej strony owych korzyści — czy muszą być one aktualne i adekwatne do wszystkich

¹³ Tak w orzeczeniu z dnia 17 października 2000 r., sygn. SK 5/99.

stron czynności, co z kolei ponownie prowadziło do subiektywnego spojrzenia na ocenę skutków dokonywanych czynności. Wprowadzoną klauzulę obejścia prawa dyskwalifikowały więc wszystkie wymienione wcześniej kryteria. Stąd też w konsekwencji została ona uznana za naruszającą konstytucyjne standardy przyzwoitej legislacji.

Wielokrotnie jednak Trybunał aprobował stosowanie przez prawodawcę klauzul generalnych. Za zgodne z Konstytucją RP uznawano treści takich klauzul generalnych, jak: „zasady współżycia społecznego”¹⁴, „dobro wymiaru sprawiedliwości”¹⁵, „niesłuszna korzyść”¹⁶. W każdym z tych przypadków Trybunał uznawał, że skoro klauzulom tym można przyporządkować treść zgodną z Konstytucją, a dodatkowo w orzecznictwie sądowym nie utrwaliły się jakiekolwiek ich znaczenia, które taką tezę by podważały, to nie ma żadnych podstaw do stwierdzenia ich niezgodności z zasadą dostatecznej określoności prawa.

Klauzule generalne zawarte w Konstytucji RP

Drugie zastosowanie klauzul generalnych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wiąże się z procesem wykładni samej treści ustawy zasadniczej. Zwrócić bowiem należy uwagę, że Konstytucja z 1997 r. zawiera liczne klauzule generalne¹⁷. Już w samym jej rozdziale I (*Rzeczpospolita*) znajdują się odwołania do takich kryteriów, jak: „dobro wspólne”, „dobro człowieka”, „interes publiczny” czy „słuszne odszkodowanie” oraz „sprawiedliwość społeczna”. Jak podkreśla Marek Safjan: „Sądy konstytucyjne stosują specyficzny typ wykładni, która opiera się w dużym stopniu na zasadach wykładni funkcjonalnej i celowościowej. Orzekają one w oparciu o wzorce konstytucyjne obfitujące w szczególnie dużą liczbę konstytucyjnych klauzul generalnych i zwrotów niedookreślonych, które wymagają stosowania kryteriów wartościujących”¹⁸. Myśl tę rozwinął Leszek Garlicki, który wskazał, że „doświadczenia zarówno Polski, jak i innych współczesnych demokracji wskazują, że znaczna część wzorców kontrolnych, którymi posługują się sądy konstytucyjne, wywodzi się z ogólnych zasad (klauzul) konstytucyjnych, a nie z konkretnych przepisów o bardziej szczegółowym charakterze. Oznacza to, że sąd konstytucyjny przyjmuje pewną wizję konstytucyjnych podstaw ustroju i, opierając się na tej wizji, bądź konstruuje znacze-

¹⁴ Wyrok z dnia 17 października 2000 r., sygn. SK 5/99.

¹⁵ Wyrok z dnia 19 lutego 2008 r., sygn. P 48/06.

¹⁶ Wyrok z dnia 8 lipca 2008 r., sygn. P 36/07.

¹⁷ J. Kuciński, W.J. Wołpiuk: *Zasady ustroju politycznego państwa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*. Warszawa 2012, s. 111 i powołana tam literatura.

¹⁸ M. Safjan: *Wyzwania dla państwa*. Warszawa 2007, s. 71.

nie bardziej szczegółowych przepisów konstytucyjnych, bądź też bezpośrednio ocenia konstytucyjność ustawodawstwa zwykłego lub innych działań organów władzy publicznej”¹⁹.

W praktyce orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego znajdziemy liczne orzeczenia, które w swej treści dokonują interpretacji klauzul generalnych zawartych w ustawie zasadniczej. Najbardziej charakterystycznym przykładem w tym względzie jest klauzula „państwa prawnego”. Jak zauważa się w doktrynie, „TK na gruncie nowej regulacji konstytucyjnej definiuje klauzulę państwa prawnego jako »zbiorczego wyrażenia« szeregu zasad — reguł, nakazów, zakazów — oraz praw, które wprawdzie nie zostały *expressis verbis* ujęte w pisanim tekście konstytucji, ale w sposób immanentny wynikają z aksjologii oraz z istoty demokratycznego państwa prawnego. Oznacza to zarzucenie przez TK dyrektywalnego ujęcia zasady państwa prawnego, co w konsekwencji prowadzi do zarzucenia wnioskowania »z normy o normie« jako metody ustalania jej treści. Jest natomiast bezpośrednim nawiązaniem do konstrukcji klauzul generalnych”²⁰. Dokonując interpretacji zasady demokratycznego państwa prawa, Trybunał generuje kolejne zasady, których geneza w jego ocenie tkwi w koncepcji demokratycznego państwa prawa postrzeganego właśnie jako klauzula generalna.

W ten sposób Trybunał wyprowadził z art. 2 Konstytucji RP zasady przyzwoitej legislacji czy też zasadę ochrony zaufania obywatela do państwa²¹. Tendencja ta była szczególnie widoczna przed wejściem w życie ustawy zasadniczej z 1997 r. W sytuacji, gdy ówczesna regulacja konstytucyjna nie wymieniała wprost podstawowych praw i wolności jednostki, Trybunał wyprowadzał je właśnie z klauzuli demokratycznego państwa prawa. Dzięki temu wypracował prawo do sądu²², prawo do życia²³ czy też prawo do prywatności²⁴. W tym zakresie w doktrynie powstały znaczne wątpliwości co do zasadności i prawidłowości takiego postępowania. Jak wskazywano, „pozostanie na zawsze tajemnicą TK, przy pomocy jakiej to logiki wyprowadził on z kilku słów zawartych w art. 1 taki ogrom zasad, o tak zróżnicowanych zakresach zastosowania i normowania, a przy tym uzasadnił tyle wyjątków od nich”²⁵. Niemniej jednak należy zauważyć, że ta praktyka Trybunału pozytywnie wpłynęła na zagwarantowanie praw jednostki w pierwszym okresie transformacji ustrojowej, gdy tekst obowiązujący

¹⁹ L. Garlicki: *Aksjologiczne postawy reinterpretacji konstytucji*. W: *Dwadzieścia lat transformacji ustrojowej w Polsce*. Red. M. Zubik. Warszawa 2010, s. 100.

²⁰ E. Morawska: *Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*. Toruń 2003 s. 394.

²¹ Wyrok z dnia 25 czerwca 2002 r., sygn. K 45/01.

²² Orzeczenie z dnia 7 stycznia 1992 r., sygn. K 8/91.

²³ Orzeczenie z dnia 28 maja 1997 r., sygn. K 26/96.

²⁴ Orzeczenie z dnia 24 czerwca 1997 r., sygn. K 21/97.

²⁵ L. Morawski: *Spór o pojęcie państwa prawnego*. „Państwo i Prawo” 1999, z. 4, s. 12.

jącej wówczas konstytucji nie zawierał szerokiej regulacji odnoszącej się do statutu jednostki.

Zwrócić należy także uwagę na kwestię możliwości przyjęcia za wzorzec kontroli konstytucyjności prawa w ramach skargi konstytucyjnej klauzuli generalnej zawartej w treści samej Konstytucji RP.

Trybunał wielokrotnie podkreślał szczególny charakter skargi konstytucyjnej, jako środka służącego wyeliminowaniu z systemu prawnego unormowań sprzecznych z przepisami Konstytucji wyrażającymi wolności lub prawa. Na podstawie art. 79 ust. 1 Konstytucji RP podstawę skargi konstytucyjnej może stanowić tylko i wyłącznie naruszenie tych norm ustawy zasadniczej, które są źródłami wolności lub praw podmiotowych jednostki. W orzecznictwie Trybunału niejednokrotnie podkreślano, że właściwego wzorca kontroli w przypadku skargi konstytucyjnej nie stanowią normy ogólne określające zasady ustrojowe i normy adresowane do ustawodawcy, narzucające mu pewien sposób regulowania dziedzin życia²⁶. W tym kontekście Trybunał jednoznacznie wskazuje na ograniczony zakres dopuszczalności wykorzystywania art. 2 Konstytucji jako wzorca kontroli w trybie skargi konstytucyjnej. Zgodnie z tym poglądem²⁷, nie są wykluczone sytuacje, w których skarżący z treści innych (niż zawarte w rozdziale II) przepisów Konstytucji RP wyprowadzi nowe konstytucyjne prawa lub wolności. Winny one jednak odpowiadać rygorom, które muszą spełniać konstytucyjne prawa podmiotowe. W innym miejscu Trybunał jednoznacznie stwierdził, że „szeroki katalog praw i wolności, wymienionych w rozdziale II Konstytucji, obejmuje i zasadniczo wyczerpuje pojęcie »konstytucyjnych wolności lub praw«, o których mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji”. W interpretacji przepisów zawartych w tym rozdziale mogą być pomocne klauzule generalne, takie jak klauzula demokratycznego państwa prawnego, ale nie one będą stanowić samoistną podstawę skargi konstytucyjnej. Podstawy takiej należy szukać w konkretnych postanowieniach Konstytucji statuujących określone prawo lub wolność. Artykuł 2 Konstytucji oraz inne przepisy wyrażające zasady ogólne mogą natomiast nadal stanowić podstawę do wywodzenia — niewyrażonych w Konstytucji *explicite* — zasad konstytucyjnych działania organów władzy publicznej. Zasady te nie mają jednak charakteru samoistnych praw lub wolności konstytucyjnych o charakterze podmiotowym²⁸.

Pomimo tak jednoznacznego stanowiska, Trybunał jednak nie wyklucza, że w pewnych sytuacjach przepis art. 2 Konstytucji RP — i zawarta w nim klauzula

²⁶ Por. postanowienia: z dnia 26 czerwca 2002 r., sygn. SK 1/02, z dnia 18 lipca 2005 r., sygn. SK 25/04, oraz z dnia 20 grudnia 2007 r., sygn. SK 42/06.

²⁷ Postanowienie pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2000 r., sygn. Ts 105/00.

²⁸ Wyrok z dnia 10 lipca 2007 r., sygn. SK 50/06. Por. także: wyrok z dnia 23 listopada 1998 r., sygn. SK 7/98, wyrok z dnia 10 lipca 2000 r., sygn. SK 21/99, oraz postanowienie z dnia 18 września 2001 r., sygn. Ts 71/01.

generalna demokratycznego państwa prawa — może stanowić podstawę skargi konstytucyjnej. Jednakże możliwość tę należy traktować jako wyjątkową i subsydiarną. Po pierwsze, jeżeli skarżący wskaże wywiedzione z art. 2 Konstytucji RP prawa lub wolności, które wyraźnie nie zostały wysłowione w treści innych przepisów konstytucyjnych, to ten przepis będzie pełnił funkcję samodzielnego wzorca kontroli konstytucyjności prawa²⁹. Po drugie, jeżeli skarżący odwoła się do jednej z zasad wyrażonych w art. 2 Konstytucji RP dla uzupełnienia lub wzmocnienia argumentacji dotyczącej naruszenia praw i wolności statuowanych w innym przepisie konstytucyjnym, to art. 2 Konstytucji będzie pełnił funkcję pomocniczego wzorca kontroli występującego w powiązaniu z innym przepisem konstytucyjnym³⁰.

Trybunał nie wyklucza więc możliwości sięgnięcia po klauzulę generalną demokratycznego państwa prawa jako jedynego wzorca kontroli konstytucyjności prawa, jednakże obwarowane jest to licznymi wymaganiami.

Podsumowanie

Jak wynika z przytoczonego zestawienia, kwestia klauzul generalnych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego odgrywa znaczącą rolę. Trybunał dostrzega pozytywną rolę stosowania tego typu zwrotów w ustawodawstwie zwykłym i ostrożnie podchodzi do kwestii uznawania klauzul za niekonstytucyjne. W ocenie Trybunału, klauzule generalne służą więc uelastycznieniu przepisów prawa, zapobiegają ich „przelegalizowaniu” oraz ułatwiają zastosowanie prawa w sposób uwzględniający szczególne okoliczności danej sprawy. Z tych właśnie powodów Trybunał stoi na stanowisku, że posługiwanie się przez prawodawcę klauzulami generalnymi spełnia warunki prawidłowego tworzenia prawa w państwie prawnym i samo przez się nie narusza Konstytucji. Zarzut naruszenia zasady dostatecznej określoności prawa może być uznany za zasadny tylko wtedy, gdyby niemożliwe było przypisanie wyrażeniu użytemu w klauzuli generalnej treści zgodnej z Konstytucją, bądź też gdyby istniała utrwalona linia orzecnicza, nadająca temu wyrażeniu niekonstytucyjne znaczenie³¹. Ponadto sama Konstytucja RP z 1997 r. zawiera liczne klauzule generalne, które pozwalają Trybunałowi wypracowywać dalsze zasady chroniące prawa jednostki.

²⁹ Por. postanowienia: z dnia 24 stycznia 2001 r., sygn. Ts 129/00, z dnia 21 czerwca 2001 r., sygn. Ts 187/00, z dnia 6 marca 2001 r., sygn. Ts 199/00, z dnia 10 sierpnia 2001 r., sygn. Ts 56/01, oraz wyrok z dnia 12 grudnia 2001 r., sygn. SK 26/01.

³⁰ Wyrok z dnia 6 lutego 2002 r., sygn. SK 11/01.

³¹ Por. wyrok z dnia 19 lutego 2008 r., sygn. P 48/06.

Maciej Tarasek

The issue of general clauses in the jurisprudence of the Constitutional Court

Summary

The issue of general clauses in the jurisprudence of the Constitutional Court plays a significant role. The Constitutional Court perceives the role of appliance of such clauses in legislation as positive and also takes a cautious approach as far as matter of unconstitutionality of said clauses is concerned.

In this paper the standpoint of the Constitutional Court will be presented, according to which general clause are introduced in order to make provisions of law more flexible, to prevent said provisions from over-regulation and — at the same time — to simplify the appliance of law in a manner that takes into account particular circumstances of the case.

Regardless of the above another standpoint will be presented, that the use of the general clauses by the lawmaker meets the requirements regarding correctness and validity of the law-making process in the state under the rule of law and per se does not violate the Constitution.

Violation of the principle of the sufficient specificity of legal provisions can be acknowledged in only two cases — one — it would be impossible to give expression used in the general clause meaning that could be compatible with the Constitution and two — a stabile jurisprudence would have existed, giving this expression unconstitutional meaning.